

現代中国における都市の社区建設と社会管理

—山東省の事例を中心に—

江 口 伸 吾

1. 問題の所在
2. 中国における都市の社区建設と社会管理の展開
3. 山東省における社区建設と社会管理—事例調査を中心に—
 - (1)事例調査地域の概観
 - (2)事例調査
 - 1) 山東省青島市Z社区
 - 2) 山東省煙台市X社区
4. 結論

1. 問題の所在

現代中国における都市社会の変化は著しい。その一因として、改革開放期における市場経済化の進展が、都市社会の多様化や流動化をもたらしたことがあげられる。たとえば、1990年と2010年の就業構造の変化をみると、第一次産業が60.1%から36.7%、第二次産業が21.4%から28.7%、第三次産業が18.5%から34.6%にそれぞれ変化しており、1990年代以降本格化するグローバル化を背景にした市場経済化の流れのなかで、人々の生活基盤が大きな変化に晒された¹⁾。また、1990年と2010年の都市と農村の人口をみると、都市人口が2億9,971万人から6億6,557万人、農村人口が8億3,397万人から6億7,415万人となり、都市人口が急増した²⁾。この背景には、農民工と呼ばれる農村から都市への出稼ぎ労働者の移動や農村地域における都市化が急激に進展し、都市社会の流動化がもたらされたことがある。

このような近年の都市の多様化や流動化は、様々な領域における都市社会の再編を促した。たとえば、政治と社会との関係からみると、2000年以降、都市社会のコミュニティの再建が問題とされ、末端レベルで社区建設が推進されたことが注目される。つまり、1990年代の国有企業改革に伴う「下崗」と呼ばれる一時帰休労働者の増加、それに伴い都市住民の住宅、教育、衣料などの生活に関わるサービスを提供してきた「単位」の機能不全や治安悪化への懸念が生じたことなどから、民政事業の一環としてコミュニティを中心に地域社会を再建する「社区建設」が進められるようになった³⁾。とくに2000年11月19日に発表された「中国国务院民政部の全国で都市の社区建設を推進する意見」（23号文件）において、全国的な範囲で社区建設を推進することが表明されたことを受けて、2001年3月15日の第9期全国人民代表大会第4回会議で批准された第10次5カ年計画（2001～05年）の第19章第4節において、「社区建設を推進することは新時期のわが国の経

済と社会発展の重要内容である」ことが謳われ、重要政策の一つと位置付けられた⁴⁾。

社区建設は、都市のコミュニティを再建することにその目的があるが、近年の傾向の一つとして社会管理の側面に力点が置かれていることがあげられる。たとえば、中国社会工作協会による『中国社会工作発展報告（1988～2008）』において、社区における社会工作の発展過程の主要特徴として、社区建設が、①党・国家の重大な方策であること、②わが国の実際から出発すること、③実験とモデルに注意を払う必要があること、④社会管理体制改革に深く立ち入って推進すること、⑤主として社会全体の力量に依拠すること、があげられ、第4の特徴として、都市の基層社会における党の指導力の強化や社区居民委員会の効率的な組織化などによる社会管理体制の強化が指摘されている⁵⁾。さらに、2011年2月19日、胡錦濤国家主席が、中央党校で行った指導幹部を集めたセミナーにおいて「社会管理の科学化レベルを着実に高め、中国の特色ある社会主義社会管理体系を建設する」ことを強調した重要講話を行って社会管理の強化を唱えた⁶⁾。同年3月14日の第11期全国人民代表大会第4回会議で批准された第12次5カ年計画（2011～15年）の第9篇においても「対応策と抜本策を合わせて、社会管理を強化し、革新する」ことが重要課題の一つとして盛り込まれた⁷⁾。これらは、社区建設と社会管理がどのような関係性を有し、今後どのように展開していくのかを考察する必要性を高めていることを示している。

以上の問題関心から、本稿では、社会管理という視点から現代中国における社区建設の過程を整理し、その特徴を考察する。とくに、2009年7～8月、山東省青島市と煙台市で実施した実地調査の内容を紹介しながら、山東省の社区建設と社会管理の関係性を考察する。

2. 中国における都市の社区建設と社会管理の展開

社区建設は、都市社会における生活基盤を提供してきた単位制の機能不全が明らかとなるにつれて、その関心が高まった。つまり、従来、都市社会では政府機関や国有企業をはじめとする各種の事業所である単位が、都市住民に様々なサービスを提供してきたが、市場経済化の浸透に伴う国有企業改革が断行されたことによって失業者が生まれたり、農村からの出稼ぎ労働者である農民工が都市に流入したことによって、単位が流動化する社会に対応できない状況が生まれた。この結果、単位に代わる地域社会を再建する社区建設への関心が高まり、1996年には江沢民国家主席が社区建設を強化することを指示し、同年10月の中国共産党第14期6中全会で通過した「中共中央による社会主義精神文明建設を強化する若干の重要問題の決議」において「社区文化を建設する」要求が提出され、1998年には国務院が「社区サービス管理工作を指導し、社区建設を推進する」職能を民政部に付与する方針が打ち出され、一連の社区建設の強化が図られることとなった⁸⁾。

この社区建設において、中心的役割を果たすのが、居民委員会である。居民委員会は、都市社会の末端管理制度として明清時代より国民党政権に至るまで踏襲されてきた保甲制に代わる新しい住民組織であり、1954年12月31日の第1期全国人民代表大会第4回会議で「城市居民委員会組織条例」が通過したことによって、全国的に普及した⁹⁾。またこの会議では、居民委員会を指導する上位の国家機関となる街道弁事処が市轄区や区を設けていない市の人民委員会の派出機関として設立する旨の「城市街道弁事処組織条例」も通過しており、居民委員会と併せて都市社会の末端管理が進んだ¹⁰⁾。これらは、新中国建国期に

における都市社会の末端管理制度を確立するために、社会主義的な国家建設を都市社会の底辺に浸透させる役割を担うものと期待された。また、その後の大躍進や文化大革命の過程において、居民委員会は革命居民委員会や文化革命居民委員会などに改組され、政社合一の特徴を突出させることとなった。

改革開放期に入ると、居民委員会は自治組織としての側面が強調されて復活することとなった。つまり、1982年に新しく制定された「中華人民共和国憲法」第111条において、都市と農村において、「基層群衆性自治組織」として、それぞれに居民委員会と村民委員会を設立することを規定した¹¹⁾。また、1989年12月26日、第7期全国人民代表大会常務委員会第11回会議において「中華人民共和国城市居民委員会組織法」が新たに制定され、第2条において居民委員会が住民による「自我管理、自我教育、自我服務」を行う「基層群衆性自治組織」であることを規定して、自治組織としての特徴を明確化するとともに、第8条において居民委员会主任、副主任、委員が選挙権を有する住民や各家庭の代表者による選挙によって選出されることも記され、居民委員会の組織化の過程で民主的制度が導入された¹²⁾。これは、居民委員会が国家政策、並びに公共事務や公益事業を遂行する際に住民の意見を反映させることにより、国家と社会との双方向性をもったガバナンスの論理に基づいた統治が求められるようになったことを示している。

この社区建設の目的の一つとして、地域住民への公共サービスを提供する機能を向上させることによって、新たな公共空間を創出することがある。たとえば、1993年8月27日、民政部をはじめとする各種の関連機関によって提出された「社区サービス業の発展を加速する意見」において、社会主義市場経済の需要に適應するために、社会保障体系や社会化サービス体系の建設を加速化させ、社区において社会福祉サービス業、労働者の社会保険管理サービス業などの充実が図られたことがあげられる¹³⁾。また、近年では、経済社会発展に成功した沿海地域の都市部において、社区サービスに民間組織が参加するケースも多くみられるようになり、社区の公共サービスの担い手として、国家ではなく、むしろ民間組織に期待が注がれ、社区建設を通して社会的資源が活用されるようになった¹⁴⁾。これは、世界の行政改革の動向に照らしてみると、公共サービスを住民に提供する際に、政府が民間部門の供給者に委託するアウトソーシング、インフラストラクチャ資産を民間部門が運営する官民パートナーシップといったような、先進資本主義諸国が公共サービスの提供のために取り入れた市場型メカニズムとの共通性もみられ、中国における市場経済化の浸透があらわれたものでもある¹⁵⁾。さらに居民委員会を中心にして、社区の公共サービスを提供するシステムを充実化させるとともに、居民委員会委員や社区の人民代表大会代表を民主的に選出するシステムの構築が進展することによって、「公民社会」(Civil Society) が出現しつつあるのではないかということも論議されるようになった¹⁶⁾。

新たな公共空間を創出することが目指された社区建設は、2004年9月19日の党16期4中全会で提起された胡錦濤国家主席による「和諧社会」建設のスローガンの提唱を契機にして、都市の末端社会における党・国家と民衆を仲介して社会の安定化を維持する役割を担うものとしても関心が注がれるようになった。たとえば、2005年2月19日、省・部級的主要幹部を集めて行われた、「社会主義和諧社会を建設する能力」を高めることをテーマとした検討会において、胡錦濤は「都市と農村の基層自治組織の建設を強化するには、和諧社区の建設から着手し、社区には、住民の生活水準と質量を高める上でのサービス作用、

党・政府と人民群眾の関係における橋梁の作用、社会安定を維持し、群眾が落ち着いて生活して愉快地働く良好な環境を創造することを促進する作用を発揮させる」ことを指摘し、社区建設への期待を明らかにした¹⁷⁾。

さらに、近年では、社区建設過程における社会管理の機能を強化する動きが加速している。とくに、2011年2月19日、胡錦濤国家主席が、中央党校で行った指導幹部を集めたセミナーにおいて、「社会管理は、人類社会に不可欠な管理活動である。わが国のように13億の人口を有し、経済社会が急速に発展している国家では、社会管理の任務はより難しく重い」として中国における社会管理の重要性を指摘しながら、その根本目的として「社会秩序を維持し、社会の調和を促進し、人民が落ち着いて生活して愉快地働くことを保障し、党と国家の事業の発展のために良好な社会環境を作ること」をあげて、社会秩序の安定に重点を置くことが強調された¹⁸⁾。これを受けて、同年3月14日の第11期全国人民代表大会第4回会議で批准された第12次5カ年計画（2011～15年）の第9篇に「社会管理の強化と革新」が謳われることとなり、とくに第38章では「都市と農村の社区自治とサービス機能の強化」という章が設けられ、「社区の党組織が指導する末端大衆の自治制度を整え、社区住民が社区公共事務と公益事業を法に基づいて民主的に管理することを推進し、政府の行政管理と末端大衆の自治の効果的な結びつきと良い方向への相互作用を実現する」として、党の指導に基づいた社区における社会管理の強化を示したのである¹⁹⁾。

このような社会管理の強化の背景には、国際環境の変化が大きな影響を与えている。つまり、2010年12月17日、チュニジアのムハンマド・ブアジジが同国政府への抗議行動として焼身自殺を図ったことに始まった「ジャスミン革命」が、その後ヨルダン、エジプト、リビアといった国々において次々と同様の政権崩壊を引き起こして「アラブの春」と呼ばれるに至り、2011年2月20日には、中国においてもインターネットを介して「茉莉花（ジャスミン）革命」が呼びかけられ、北京をはじめとする13都市で、共産党一党独裁からの脱却や民主化を訴える声が広がり、それら一連の国際契機が社会管理の強化を推進する背景となった²⁰⁾。また、そもそも社区建設自体が、中国が国際社会への門戸を開いて進めた市場経済化によって流動化する社会に対応したコミュニティの再編の試みであることからわかるように、それは、国内社会の問題であると同時に、グローバリゼーションの過程で国際的に連動する社会変動の影響を大きく受けたものでもあり、このことは社区建設がもつ問題の位相の広さを認識しなければならないことを示している。

社会管理の強化は、流動化する社会を安定化させることに重点が置かれたものと言えるが、他方において、それは自治に基づく社区建設との矛盾を広げた。つまり、社会管理の強化が、党・国家の指導の役割を再確認する一方、住民の民主的な参加に基づく自治の試みがそれに伴わない危険性をもたらしたのである。たとえば、2000年以降、社区居民委員会委員が住民の直接選挙によって選出されるようになったが、社区党委員会書記と社区居民委员会主任が兼任され、委員に共産党員が選出されることが多いこと、また住民の民主的参加の意識が薄弱であること、社区の運営経費が市・区といった人民政府に依存しているといったことが生じており、これらは社区の自治の基盤が脆弱であることを示している²¹⁾。このような状況で打ち出された社会管理の強化は、果たして自治とどのようにして両立し得るかどうか、今後より一層問われる課題であろう。

3. 山東省における社区建設と社会管理—事例調査を中心に—

(1)事例調査地域の概観

中国の東部沿海地域を代表する地域の一つとして、山東省があげられる。とくに東部沿海地域は、市場経済化の進展によって経済成長を成功させた地域であるが、山東省はその代表的な地域の一つである。たとえば、山東省の総生産の推移をみると、常に前年度比10%台の増加率を示し、2000年に8,337億5,000万元であったが、2008年に3兆1,072億1,000万元にまで達した（表1）。また、2008年の増加率をみると、天津市の16.5%、江蘇省の12.3%、山東省の12.1%と続いており、東部沿海地域でも経済成長の一つの核となっていることがわかる（表1）。これらは、山東省において、市場経済化に伴う社会の流動化、アクターの多元化が急速に進んでいることも示していると言えよう。

表1 東部沿海地域の総生産と前年度比増加率の推移（2000～2008年）

（単位：億元）

	2000年	2005年	2006年	2007年	2008年
山東省	8,337.5 (10.3%)	18,516.9 (15.2%)	22,077.4 (14.8%)	25,965.9 (14.3%)	31,072.1 (12.1%)
江蘇省	8,553.7 (10.6%)	18,305.7 (14.5%)	21,645.1 (14.9%)	25,741.2 (14.9%)	30,312.6 (12.3%)
上海市	4,771.2 (11.0%)	9,154.2 (11.1%)	10,366.4 (12.0%)	12,188.9 (14.3%)	13,698.2 (9.7%)
浙江省	6,141.0 (11.0%)	13,437.9 (12.8%)	15,742.5 (13.9%)	18,780.4 (14.7%)	21,486.9 (10.1%)
広東省	10,741.3 (11.5%)	22,366.5 (13.8%)	26,159.5 (14.6%)	31,084.4 (14.7%)	35,696.5 (10.1%)
北京市	3,161.0 (11.8%)	6,886.3 (11.8%)	7,861.0 (12.8%)	9,353.3 (13.3%)	10,488.0 (9.0%)
天津市	1,701.9 (10.8%)	3,697.6 (14.7%)	4,344.3 (14.5%)	5,050.4 (15.2%)	6,354.4 (16.5%)
全 国	99,214.6 (8.4%)	183,217.4 (10.4%)	211,923.5 (11.6%)	257,305.6 (13.0%)	300,670.0 (9.0%)

出所：「2010年山東：藍色経済重塑経済地理」張衛国主編『山東経済藍皮書／2010年山東：藍色経済重塑経済地理』山東人民出版社、2010年、5頁、所収。

また、山東省の都市をみると、山東半島に位置する代表的な都市として、青島市と煙台市があげられる。青島市は、黄海に面して、人口約750万人を擁し、政治・行政において副省級市として省都済南市に次いで重要な役割を担う一方、経済においては2009年の総生産額が4,853億8,700万元に上り、山東省で第一位の経済規模を有している（表2）。また、1984年に特別経済技術開発区に指定されて以降、外国からの投資が集中し、なかでも1992年の中韓国交樹立以降、韓国の投資が著しい。他方、煙台市は、渤海湾に面する海岸沿いに位置した、人口約650万人を擁する地級市であり、2009年の総生産額が3,701億7,900万元に上り、山東省では青島市に次いで経済発展に成功した地域となった（表2）。このように青島市、煙台市は、山東省において市場経済が最も浸透した地域である。

表2 山東省の主要地域別の総生産と前年度比増加率（2008～2009年）

単位：億元

	2008年	2009年
済南市	3,006.77 (13.0%)	3,340.91 (12.2%)
青島市	4,401.56 (13.2%)	4,853.87 (12.2%)
淄博市	2,290.97 (13.0%)	2,445.28 (13.2%)
東営市	2,028.27 (13.7%)	2,058.97 (12.4%)
煙台市	3,409.22 (13.6%)	3,701.79 (13.5%)
濰坊市	2,475.63 (13.2%)	2,707.23 (12.9%)
済寧市	2,082.01 (13.1%)	2,238.12 (12.7%)
威海市	1,546.33 (12.1%)	1,733.19 (12.8%)
萊蕪市	466.01 (12.3%)	471.30 (12.5%)
臨沂市	1,901.75 (13.2%)	2,069.11 (13.4%)

出所：山東省統計局、国家統計局山東調査総隊編『山東統計年鑑2009～2010』
中国統計出版社、2009～2010年を参照して、筆者が作成。

以下に、本稿では、2009年7～8月に実施した、1）青島市Z社区、2）煙台市X社区、における社区居民委員会委員へのインタビュー調査に基づきながら、山東省における社区建設と社会管理の実態について考察する²²⁾。

(2)事例調査

1）山東省青島市Z社区

青島市Z社区は、0.8平方キロメートルの面積、120の住居棟、285の住居ブロック、39の居民小組、4,422戸の家庭で合計9,112人の住民を抱える社区である。政治組織として、社区党委員会とともに、その下に3つの党支部、5つの区域を代表する党支部が設置され、共産党員は332名となっている。また公共サービスに関する組織として、1,200平方メートルに及ぶ広い建築面積を有する「隣里中心」が設置されており、公共サービスの提供に重点が置かれていた。2009年に青島市民間組織管理局は、各区・市が新しい基軸を打ち出すことによって、「現代型」「便民型」「参与型」「治理型」「組合理」などの特徴のある社区の発展が形成されつつあることを報告しているが、Z社区はその一つのモデルを提示していると言えよう²³⁾。

Z社区の居民委員会の特徴の一つとして、社区居民委員会委員が社区党委員会委員を兼任していることがあげられる。社区居民委員会は、主任1名、副主任2名、委員5名の合計8名から成り、また社区党委員会は、書記1名、委員5名の合計6名で構成されていた。社区党委員会委員6名全員が、社区居民委員会委員を兼任しており、とくに党委員会書記は居民委员会主任を兼任し、また党委員会の序列2位の委員が居民委員会副主任を兼任していた。これは、社区党委員会の居民委員会に対する影響力の大きさをあらわし、党・国家と住民自治組織が不可分であることを示している。

また、多様化する公共サービスに対応するため、本来の居民委員会委員に加えて、それを補佐する人が構成員として加えられていたことがあげられる。つまり、居民委員会は、主任1名、副主任2名、委員5名の合計8名で構成されているが、助手1名、協力員2名、障害者連絡員1名が加わり、公共サービスの提供に力を入れていた。とくに、新しく

設置された「隣里中心」において、「愛国サービス庁」「リラックス休憩室」「慈善救助施設」「社区卫生施設」「庶民議事庁」「老人施設」「子ども施設」「図書館」などの多岐にわたるサービスを提供しており、居民委員会の公共サービスの提供の役割は大きいものとなっていた。

これらの公共サービスの提供には、居民委員会の活動ばかりでなく、民間組織の活動も加わっていた。たとえば、Z社区では民間組織である「隣里協会」があり、8つのサービス小組と21の文化体育団体を有し、合唱団をはじめとする文化・体育団体が活動し、住民の生活を豊かにする取り組みが行われていた。また、これらの活動には、街道弁事処において予算も組まれ、毎月計画書を提出して、活動費用の資金援助を受けていた。これは、公共サービスを提供するために、官民の協力関係の構築が欠かせないことを示している。

さらに、近年では、業主委員会といった新たな民間組織も生まれ、社区居民委員会との連携が模索されていた。業主委員会は、マンションなどの集合住宅の区分所有者（業主）が権利保護のために創設した委員会であり、私有財産の権利保護の目的を強く有した組織である。また、マンションを管理する「物業管理公司」（マンション管理会社）も6つあり、施設が開放されていないマンション（別荘など）の管理会社が1つ、施設が開放されているマンション（一般住民の住居など）の管理会社が2つ、会社を対象としてフロアを提供するマンションや一般の住民を対象として高層階のマンションなどを取り扱う管理会社が3つあった。業主委員会とマンション管理会社との間のもめごとが発生した場合、社区居民委員会の専門の調節委員会がその解決に取り組むとされ、社区の利益集団の多元化とともに、それを調整する役割が社区居民委員会に求められていた。

社区居民委員会は、様々な社会問題にも対応している。その一つとして社区における価格監督があげられる。近年、中国ではその急激な経済成長とともに、物価が上昇し、消費者生活に大きな影響を与えている。たとえば、消費者物価指数をみると、1978年を100ポイントとした場合、改革開放期における経済成長とともに物価が高くなり、1990年に216.4ポイントと約2倍、1995年には396.9ポイントと約4倍、2008年には522.7ポイントと約5倍を示すに至った（表3）。また、2008年末のリーマン・ショックの影響によって2009年には519ポイントと前年度より下回るが、その後の中国経済の回復の過程で2010年には536.1ポイントと再びプラスに転じ、物価上昇の傾向が続いた（表3）。とくに豚肉などに象徴される食品や生活必需品の物価上昇が庶民の生活を直撃し、格差問題が深刻化するなかで社会不満を高める効果をもたらし、2007年12月に開催された中央経済工作会议では、インフレ防止が最重要課題として取り上げられるに至った²⁴⁾。

表 3 消費者物価指数の推移（1978～2010年）

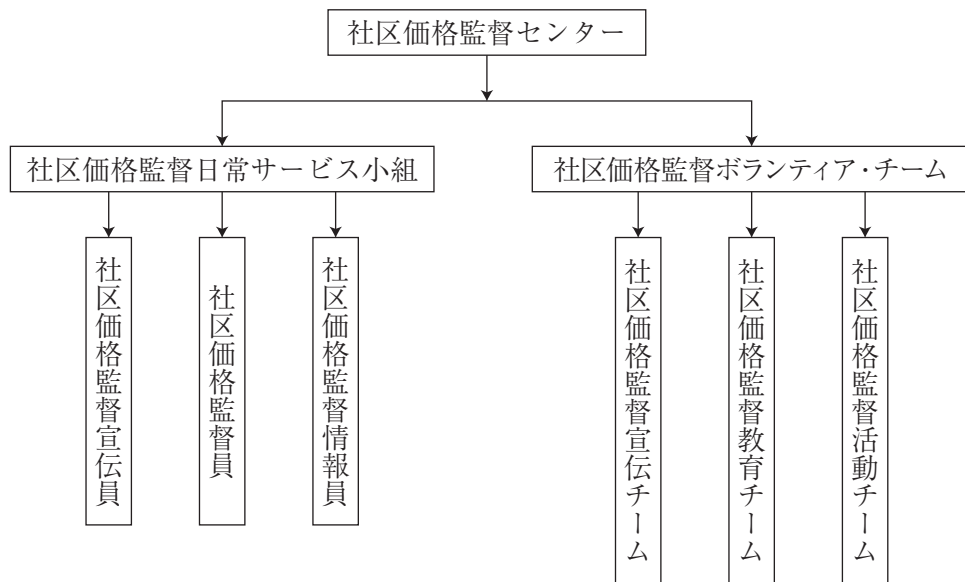
年	消費者物価指数（1978年＝100）
1978	100.0
1980	109.5
1985	131.1
1990	216.4
1995	396.9
2000	434.0
2001	437.0
2002	433.5
2003	438.7
2004	455.8
2005	464.0
2006	471.0
2007	493.6
2008	522.7
2009	519.0
2010	536.1

出所：中華人民共和国国家統計局編『中国統計年鑑2011』
中国統計出版社、2011年、297頁。

このような物価上昇に対する対策として、Z社区では社区価格監督センターが設置されていた。その職能として、1）社区管理の実際の必要に基づき、社区の人々が関心をもつ価格問題をめぐって、案内サービスカウンター・価格や料金の掲示板・宣伝欄・価格法規や政策資料の宣伝などの多様な形式を設立し、価格に関する法律・法規を社区の人々に迅速に知らせる、2）正規価格・料金を公示する制度を実行し、区政府の物価部門が商品とサービスの料金標準を正規料金にする作業に協力する、3）価格を通報する作用を発揮し、街道弁事処で価格通報の電話を公布し、社区の群衆が価格でトラブルに遭った時にはその解決に協力し、群衆が違法行為を通報した時には速やかに調査する、4）市場価格の監督と価格サービスを展開し、価格に関する情報を収集し、市場価格の動態を反映させ、価格が異常に変化した際には、区政府の物価部門のための良いアドバイザーとなる、5）住民に負担をかける不正な価格高騰と料金を発見して、通報し、住民が個人の合法權益を守るよう助ける、といったことがあげられていた。

社区価格監督センターの活動は、社区居民委員会を中心にして社区のネットワークを構築することによって進められていた²⁵⁾。たとえば、その構成員をみると、センター長に社区居民委员会主任兼党委員会書記が就任し、また2名の社区居民委員会副主任、1名の社区居民委員会委員、他5名が加わった、合計9名のメンバーで構成され、社区居民委員会の指導の下に進められていることがわかる。また、センターの下には、正規の組織として社区価格監督日常サービス小組が設けられて、社区価格監督員・社区価格監督宣伝員・社区価格監督情報員が活動を行うばかりでなく、一般住民が参加する社区価格監督ボランティア・チームも組織されて同様の活動を実施しており、社区のなかのネットワーク化が進んでいた（図1）。さらに、このセンター自身が、上述の職能として区政府の物価部門や街道弁事処とも連携をとりながら活動が行われていたことからわかるように、党組織を中心としながら区政府—街道弁事処—社区居民委員会—民間社会との重層的な連携が模索され、価格問題が社会問題に転化しないための社会管理の仕組みが形成されていることがわかる。

図1 社区価格監督センターのネットワーク



出所：公開資料より。

2) 山東省煙台市X社区

煙台市X社区は、2.1平方キロメートルの面積を有し、3,824戸、常住人口12,650人を数えた。党組織をみると、党员活動サービスセンターが設立されて党の活動が活発で、社区党委員会書記と居民委員会主任の兼任構造も維持されていた。また、X社区は、全市に及ぶ総合改革試点工作による行政機構改革に伴って、2006年2月、3つの自然村が合併して、都市部に編入される形で誕生した新しい社区である。つまり、X社区自体が、煙台市の郊外に位置し、市場経済化とともに都市化が農村地域に波及するなかで、既存の自然村を再編して作られた。その意味で、X社区は、都市と農村の結節点にあり、相対的に社会変動が著しい地域と言える。

都市化の過程にあるX社区の特質は、その社区建設と社会管理のあり方に影響を与えた。その最も顕著な例として、流動人口の問題があげられる。X社区は、煙台市の経済成長とそれに伴う都市部の拡大の過程で作られたため、農民工と呼ばれる農村からの出稼ぎ労働者が多く集まり、400～500人が住んでいた。農民工が社区に与える影響は大きく、失業問題、農民工子女の教育問題、計画生育といった諸問題を社区は管理しなくてはならない。また、農民工は常住人口ではなく、暫住人口とされ、居民委員会委員を選出するための選挙権をもたないこともあり、社区へのアイデンティティも低い状態となっていた。これに対して、社区居民委員会は農民工の社区への流入状況を逐次把握することが求められ、とくに農民工が住む住居の「楼長」との協力関係を構築することによって、社会管理が強化されていた。

また、X社区では、様々な民間組織が活動していた。そのなかの一つとして、業主委員会があげられる。業主委員会は、2009年に設立された15人のメンバーから成る組織が一つあったが、さらに二つ増える予定とされていた。常住人口の3分の2は住居を購入した外

来人口であり、彼らによって業主委員会が結成され、権利維持の意識が積極的な活動となってあらわれているとされた。他方、残りの3分の1が合併した3つの自然村の村民であり、彼らは自然村の時の集団経済が改変された株式会社の株を有しており、業主委員会とは直接の関係をもたない。その意味で、業主委員会に所属する人々の生活基盤は、自然村に住んでいた住民とは異なっており、都市化に伴う社会の流動化の過程で作られた新しい社区の特徴を示していた。

さらに、X社区では、公共サービスの提供を強化するための試みとして、社区工作センター（「社区工作站」）の活動が重視されていた。これは、2006年に設立された新しいセンターであり、失業者、老人、子どもといった社会的弱者を意味する「弱勢群体」の問題への取り組みや、計画生育といった民政工作などの社区管理の範囲の拡大に伴って、自治組織としての居民委員会だけではなく、公共サービスの執行に専念する組織として新たに作られた。換言するならば、これは、拡大する公共サービスの業務に対応するため、住民自治組織としての社区居民委員会が住民の意見を反映させながら議事機関として位置づけられる一方、社区工作センターは居民委員会で決定された政策の執行機関の役割を与えられ、社区建設の過程で「議行分設」が実施されたことを示している²⁶⁾。

社区工作センターは、住民への公共サービスの提供の能力を高める一方、社区建設の過程における国家主導の契機を拡大させた。煙台市の社区工作センターの人員は、約300戸に1人の割合で選出され、一般的に5～9人で構成されていた。その一部は、社区居民委員会委員が兼任するが、人事の決定は、政府の派出機関である街道弁事処が一括して行うこととなっていた。他方、社区居民委員会に目を向けると、委員は住民の直接選挙で選出される一方、社区居民委员会主任と社区党委員会書記の兼任構造は依然として維持されており、委員が選出される際の民主的契機は十分とは言えない状況にある。しかも社区工作センター主任を兼任する社区居民委员会主任のインタビューでは、社区工作センターの業務の執行に関して、「その名義に明らかな境界線はなく、党組織方面の工作と認識している」旨の意見もみられ、民意を反映させる社会的・政治的機能を有する自治組織としての社区居民委員会が、国家行政組織としての社区工作センターをコントロールするという意識には欠けていた。この結果、社区工作センターを介して公共サービスの提供を向上させる新たな枠組みは、実質的に党・国家の管理的権限を基層社会に浸透させる傾向を強めたと言えよう。換言するならば、それは社区建設の一連の過程において、住民自治の契機を形骸化する可能性も内包させたことを示している。

4. 結論

2000年以降、中国の都市社会において、社区建設が活発化した。とくに、住民自治組織としての居民委員会を中心にして、市場経済化に伴う都市社会の流動化・多元化に対応し得る新たなコミュニティ作りが進められるとともに、党・国家と連携しながらその統治能力を向上させる試みが進められた。本稿では、山東省青島市と煙台市における事例調査を考察したが、以下のような社区建設の特徴がみられた。

第一に、社区建設の一つの成果として、公共サービスの提供が向上した点である。たとえば、青島市Z社区では、新しく設置された「隣里中心」において、「愛国サービス庁」「リラックス休憩室」「慈善救助施設」「社区卫生施設」「庶民議事庁」「老人施設」「子ど

も施設」「図書館」などの多岐にわたるサービスを提供していた。また煙台市X社区では、強化される公共サービスの提供に対して、それを請け負う執行機関として社区工作センターが新設され、制度改革も進んでいた。これらは、公共サービスの充実化を通して、新たな公共空間を創出し、社区の統治能力を高める効果をもつものとなっていた。

第二に、社区建設の過程において、社区の諸組織のネットワーク化などを通じて、より効率的な社会管理への転換が進められていた点である。たとえば、青島市Z社区において、社区価格監督センターが設立されていたことがあげられる。近年の中国では、格差問題が深刻化するなかで、食品や生活必需品の物価上昇が庶民の生活を直撃し、社会不満を高めていることが問題化しているが、社区価格監督センターは、社区レベルでそのような問題を未然に防ぐ効果がある。とくに、社区党委員会書記を兼任する社区居民委员会主任が社区価格監督センター主任としてリーダーシップを発揮しながら、区政府—街道弁事処—社区居民委員会—民間社会との重層的な連携が図られ、諸組織のネットワーク化を通じて、物価問題に対するより効率的な社会管理の枠組みが構築されていた。青島市では、各区・市が新しい基軸を打ち出すことによって、現代的な社区を建設することが進められていたが、社区価格監督センターの試みはその一つのモデルにも成り得るものと言えよう。

第三に、近年の社区建設の強化の過程において、その重点が党・国家の組織の強化に置かれ、住民自治の要素が後退している傾向がみられることである。とくに煙台市X社区では、公共サービスの提供を向上させるため、「議行分設」の方針の下、国家派出機関である街道弁事処が人事権をもつ社区工作センターが新設されていた。また、社区工作センター主任は、社区党委員会書記を兼任する社区居民委员会主任が就任していたが、党—国家—住民自治組織の職能の区別は曖昧で、社区工作センターの権限の拡大とは対照的に、民意を反映させる社会的・政治的機能を有する自治組織としての社区居民委員会の役割に対する認識は希薄であった。さらに言うならば、青島市Z社区の社区価格監督センターにみられた効率的な社会管理の枠組みの構築のなかで、ネットワーク化のための政治的、社会的資源として党・国家の兼任構造が積極的に活用されており、今後の社区建設の過程で変化がないならば、それは、必然的に社区建設の民主的なリーダーシップの確立を制限する傾向を高めるものとなる。この結果、市場経済化を契機として再編が進められる都市の社区建設は、党・国家による管理的権限を基層社会に浸透させる一つの手段となり、住民自治との間の矛盾を拡大させる可能性を高めている。

2011年2月19日、胡錦濤国家主席は「経済社会が急速に発展している国家では、社会管理の任務はより難しく重い」として中国における社会管理の重要性と複雑性を表明し、これを受けた第12次5カ年計画（2011～15年）において、社会管理の重点の一つとして、都市の社区建設の強化が掲げられた。都市の社区建設が社会管理に重点が移されるなか、党・国家主導による社区建設が維持、強化される一方、自治組織の涵養をどのように両立させるかが、今後より一層注視される。

注

- 1) 「国民経済和社会發展結構指標」中華人民共和国国家統計局編『中国統計年鑑2011』中国統計出版社、2011年、12頁、所収。
- 2) 「六次全国人口普查人口基本情况」中華人民共和国国家統計局編、同上書、96頁、所収。
- 3) 1990年代以降の各省の社区建設の現状と課題を整理した研究書として、民政部弁公庁編『跨世紀的中国民政事業1994～2002』中国社会出版社、2002年、があげられる。
- 4) 「中華人民共和国国民經濟和社会發展第十個五年計画綱要」『人民日報』2001年3月18日。
- 5) 吳鐸「社区社会工作実務」中国社会工作協會編『中国社会工作發展報告（1998～2008）』社会科学文献出版社、2009年、98～100頁、所収。尚、社区建設過程における共産党の役割について分析したものとして、拙論「現代中国における基層社会の再編と党の役割—都市の社区建設と政治・社会統合の試み—」『総合政策論叢』第18号、島根県立大学総合政策学会、2010年2月、15～30頁、所収、がある。
- 6) 「胡錦濤在省部級主要領導幹部社会管理及其創新專題研討班開班式上發表重要講話強調／扎扎实实提高社会管理科学化水平建設中国特色社会主义社会管理体系」『人民日報』2011年2月20日。
- 7) 「中華人民共和国国民經濟和社会發展第十二個五年計画綱要」『人民日報』2011年3月17日。尚、2011年6月8日、慶應義塾大学法学部長の国分良成教授をお迎えして開催した島根県立大学総合政策学会主催の第20回特別講演会において、同教授は、日中関係において中国の国防費の増大が常に注目を集めているが、社会管理に関連する予算もそれに劣らず増加しており、国内問題に対する中国政府による対応の強化に注意を促した。この講演会の概要は、「総合政策学会特別講演会の開催」『島根県立大学学報』第47号、2011年9月30日、3～4頁、所収、として紹介されている。
- 8) 吳鐸、前掲論文、94～95頁。
- 9) 「城市居民委員会組織条例」の説明として、陳文源「無錫市社区居民委員会に関する史的考察」宇野重昭、鹿錫俊編著『中国における共同体の再編と内発的自治の試み—江蘇省における実地調査から—』国際書院、2005年、39～46頁、所収、を参照。
- 10) 「城市街道弁事処組織条例」民政部法規弁公室編『新編中華人民共和国民政法規匯編』中国社会出版社、2003年、279頁、所収。
- 11) 「中華人民共和国憲法」全国人民代表大会常務委員会法制工作委员会審定『中華人民共和国公安法律全書』吉林人民出版社、1995年、15頁、所収。
- 12) 「中華人民共和国城市居民委員会組織法」民政部法規弁公室編、前掲書、279～280頁、所収。
- 13) 「民政部、国家計委、国家体改委、国家教委、財政部、人事部、労働部、建設部、衛生部、国家体委、国家計生委、中国人民銀行、国家稅務総局、中国老齡委關於加快發展社区服務業的意見」民政部法規弁公室編、同上書、298～300頁、所収。また、社区サービスに関しては、その後、「全国の社区サービスの模範区基準」（1995年12月14日）、「都市の社区衛生サービスの發展に関する若干の意見」（1999年7月16日）、「『婦人の社区サービス工程』を実施して、社区建設と一時帰休の女子労働者の再就業工作进行を推進する意見」（1999年11月12日）などの通知が出されており、多様な領域において全国的な社区サービスの向上が図られた。「民政部關於印發『全国社区服務示範城区標準』的通知」「衛生部、国家計委、教育部、民政部、財政部、人事部、労働和社会保障部、建設部、国家計生委、国家中医葯管理局關於印發『關於發展城市社区衛生服務的若干意見』的通知」、「全国婦聯、民政部、労働和社会保障部、建設部、国家稅務総局、国家内貿局關於实施“巾帼社区服務工程”推動社区建設和下崗女工再就業工作的意見」民政部法規弁公室編、同上書、300～302頁、304～310頁、所収。
- 14) 朱紅權「社区民間組織参与社区公共服務和治理的研究報告—以深圳、杭州、天津等地為例—」黃曉勇主編『中国民間組織報告（2010～2011）』社会科学文献出版社、2011年、132～169頁、所収。
- 15) 經濟協力開發機構（OECD）編著／平井文三訳『世界の行政改革—21世紀型政府のグローバル・

- スタンダードー』明石書店、2006年、169～203頁。
- 16) 王穎「公民社会在草根社区中崛起」高丙中、袁瑞軍主編『中国公民社会發展藍皮書2008』北京大学出版社、2008年、278～300頁、所収。
- 17) 「在省部級主要領導幹部提高構建社会主义和諧社会能力專題研討班上的講話（2005年2月19日）」『人民日報』2005年6月27日。
- 18) 前掲、『人民日報』2011年2月20日。
- 19) 前掲、『人民日報』2011年3月17日。
- 20) 『朝日新聞』2011年2月21日。
- 21) 蔡青、李淑娟「城市社区居民民主参与問題研究」李腊生、李金紅主編『社区民主与社会和諧』社会科学文献出版社、2010年、103～106頁、所収。
- 22) 以下の各社区に関する記述は、それぞれの社区の公開資料、調査インタビュー記録である唐燕霞編『「単位」人から「社区」人へ—中国都市部における「社区」アイデンティティの創出と住民自治のあり方—』島根県立大学総合政策学部、2011年3月、に基づいている。
- 23) 青島市民間組織管理局「2009年青島市社会組織建設与管理工務綜述」中国社会組織年鑑編委會編『中国社会組織2010』綫装書局、2010年、278頁、所収。
- 24) 「中央經濟工作會議在北京召開」『人民日報』2007年12月6日。
- 25) 青島市李滄区でも同様の取り組みがあり、青島市では、社区の組織を有効にネットワーク化して、統治能力を高める試みが普及していると考えられる。「山東省青島市李滄区探索社区組織有効聯動」魏礼群主編『社会管理創新案例選編』（上冊）、人民出版社、2011年、199～206頁、所収。
- 26) 王穎、前掲論文、281～283頁。「議行分設」は、2003年前後から試みられるようになり、「社区工作站」「社区服務站」といった呼び方で、公共サービスの執行機関が全国で設立されるようになった。

追記：本研究は平成21－23年度科学研究費補助金・基盤研究B（海外）「中国の都市基層社会の自治に関する調査研究—居民委員会を中心として」（研究代表：唐燕霞〈愛知大学〉、課題番号：21402030）の研究成果の一部である。

キーワード：現代中国 都市 社区建設 社会管理 山東省 公共サービス
社区居民委員会 社区価格監督センター 社区工作センター 議行分設

(EGUCHI Shingo)